

VU Research Portal

Management van integriteitsaffaires

Huberts, L.W.J.C.; van den Heuvel, J.H.J.

published in

Nederlands Juristenblad
2001

document version

Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in VU Research Portal](#)

citation for published version (APA)

Huberts, L. W. J. C., & van den Heuvel, J. H. J. (2001). Management van integriteitsaffaires. *Nederlands Juristenblad*, 76(25), 1151-1156.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

E-mail address:

vuresearchportal.ub@vu.nl

Management van integriteitsaffaires

Er zijn in Nederland de nodige affaires geweest waarbij de bestuurlijke integriteit in het geding was. Naar aanleiding van de recente geruchtmakende affaire-Peper wordt een aantal richtlijnen ontwikkeld aan de hand waarvan het bestuur in de praktijk integriteitsschendingen kan onderzoeken.

Sinds de Lockheed-affaire in 1976 is er niet meer zo'n grootscheeps onderzoek naar bestuurlijke corruptie en fraude uitgevoerd als bij de Affaire-Peper.¹ Anders dan in het onderzoek naar de handel en wandel van prins Bernhard, zijn in het Rotterdamse onderzoek wel veel stukken² openbaar, zodat niet alleen op het gebied van de integriteitsbewaking lessen getrokken kunnen worden, maar er ook voor het managen van integriteitsaffaires nog wat van te leren valt.



In dit artikel blikken we op het Rotterdamse onderzoek terug met de vraag hoe het bestuur integriteitsaffaires in de praktijk moet onderzoeken.³ Welk scenario moet worden gevolgd als in het openbaar bestuur iemands integriteit ter discussie staat, als beschuldigingen van corruptie, fraude of belangenverstrengeling om daadwerkelijk optreden vragen?



Bestuurlijke integriteit

'Integriteit' is als criterium in de beoordeling van het handelen van bestuurders en ambtenaren een belangrijk maar complex begrip. Het is geen neutraal begrip dat als een meetlat kan worden gebruikt. Het is omgeven door een normatieve context zonder welke integriteit en integriteitsschendingen niet beoordeeld kunnen worden. Deze context wordt mede ingevuld door het maatschappelijk klimaat, de (morele) waarden en normen die in een bepaald tijdsgewricht dominant zijn, de aard van de functie en de omstandigheden waaronder de schending heeft plaatsgevonden. De bestuurlijke integriteit van politici en ambtenaren moet dan ook altijd in de context van de geldende ethiek, de actuele morele waarden en normen, plichten en spelregels worden beoordeeld.⁴

Morele waarden en normen zijn voor het openbaar bestuur van bijzondere betekenis, omdat die sector wordt gekenmerkt door dienstbaarheid aan het algemeen belang - de gezaghebbende toedeling van waarden die steunt op een machtiging van de samenleving. De betrouwbaarheid van het openbaar bestuur is dan ook essentieel voor samenleving en democratische rechtsstaat.

Het openbaar bestuur heeft met drie waardecomplexen te maken: legaliteit, legitimiteit en integriteit. Zij dienen ertoe om het handelen en nalaten van overheidsfunctionarissen zoveel mogelijk te reguleren.⁵ In de kern gaat het bij deze waardecomplexen om handelen (of nalaten) dat in overeenstemming is met en gebaseerd is op wetten en democratische procedures (legaliteitsbeginsel), dat kan bogen op maatschappelijk draagvlak (legitimiteitsbeginsel) en dat strookt met de geldende morele waarden en normen (integriteitsbeginsel). In het laatste geval maken morele waarden en principes deel uit van de identiteitsbepalende kenmerken van de politicus, bestuurder of ambtenaar. Als het handelen overeenkomstig morele waarden en normen is, is het integer, overeenkomstig de geldende ethiek, onkreukbaar, niet

gericht op privé-doeleinden.

Om de bijzondere betekenis van moreel integer gedrag te benadrukken, stelde minister Dales van Binnenlandse Zaken in 1992 het in haar ogen toenemend machtsbederf in het openbaar bestuur aan de kaak: het gebruik van macht, bevoegdheden en handelingsvrijheid in strijd met de daarvoor geldende (morele) normen. Zij zette daarmee het thema integriteit eigenhandig op de bestuurlijke agenda: 'Bij machtsbederf gaat het om ambtenaren, bestuurders en politici die zich niet houden aan de geschreven en ongeschreven regels en procedures, normen overschrijden of anderszins hun plichten niet naar behoren vervullen'. Uitdrukkelijk spreekt ze bestuurders aan op hun moraal: 'Van politici, bestuurders en ambtenaren wordt een hoge moraal, hoge zuiverheid gevraagd. (-) Men moet zich permanent bewust zijn van de eisen die de bestuurlijke zuiverheid stelt, bijvoorbeeld bij het aanvaarden van nevenfuncties en declaratiegedrag'.⁶ Dales bedoelde daarmee te zeggen dat bestuursinstellingen normen belichamen. Het gezag van een instelling bestaat erin dat haar functionarissen gezag hebben voor zover en omdat ze haar normen uitstralen. Onderminning van het gezag geschiedt als de bestuurder zijn bijzondere status uit het oog verliest en het gezag aanwendt voor andere zaken dan die waarvoor het is ingesteld of op een manier die als onwaardig wordt beschouwd.

Integriteit is derhalve een van de eisen die we aan het openbaar bestuur stellen. Opvallend aan dit criterium is dat het niet alleen hoog op de publieke en politieke agenda is gekomen, maar het laatste decennium ook een brede invulling heeft gekregen. Vooral aan de hand van integriteitsschendingen is deze brede invulling duidelijk te maken. Zo onderscheiden we: corruptie (in functie iets doen of nalaten om daarmee gunsten van derden te verwerven), fraude en diefstal (middelen onrechtmatig onttrekken), dubieuze beloften of giften (met bijbedoelingen gedaan en aanvaard; ook in sommige gevallen de sponsoring van politieke partijen), onverenigbare functies en activiteiten (belangenverstrengeling), dubieuze contacten (met criminelen bijvoorbeeld), informatiemisbruik (liegen en lekken), discriminatie en intimidatie (intern en extern), misbruik van bevoegdheden (machtsmisbruik, goed doel nagestreefd met laakbare middelen), verspilling en wanprestatie (nalatigheid, onoplettendheid, onverschilligheid) en misdragingen in de vrije tijd.⁷

Uit dit overzicht blijkt dat het bij integriteit niet alleen om een veelheid van gedragingen gaat, ook de zwaarte is bij iedere schending verschillend, hetgeen mede ons beeld van de integriteit van de politicus, bestuurder of ambtenaar bepaalt. Een rechercheur die onrechtmatig een telefoontap plaatst om een misdadiger te kunnen arresteren, mag op meer begrip rekenen dan de rechercheur die afziet van verder onderzoek nadat de crimineel hem heeft omgekocht. Ook de mate waarin een norm wordt geschonden is belangrijk. Foutief declareren is uit den boze, maar het is wel belangrijk het bedrag te weten waar het om gaat, of het eenmalig is of structureel, of het slordigheid is of kwade opzet in het spel is.⁸

Door de omvangrijkheid en diversiteit van het paraplubegrip integriteit kan het een groot aantal uiteenlopende betekenissen hebben. Precisie en zorgvuldigheid zijn vereist. Iemand die een relatief klein vergrijp heeft gepleegd hoort niet in dezelfde verdachtenbank als de corrupten der aarde.

Enkele affaires

Nederland heeft verschillende affaires gekend waarbij bestuurlijke integriteit in het geding was.⁹ Zo schudde de Lockheed-affaire in de jaren zeventig Nederland hardhandig wakker. Een koninklijke hoofdrolspeler was in het geding, niet minder dan het symbool van de macht - de echtgenoot van het staatshoofd - was in een corruptieschandaal terechtgekomen. Ofschoon het om een strafbaar feit ging waren de sancties beperkt: de prins werd ontheven uit alle belangrijke militaire functies en hij mocht bijgevolg zich niet meer hullen in het uniform van de opperbevelhebber van de

strijdkrachten.

In het begin van de jaren negentig brachten affaires de Limburgse samenleving in roer en roer met concrete beschuldigingen van corruptie. Burgemeesters, wethouders en ambtenaren zouden in een 'vriendenrepubliek' het zakelijke met het niet toelaatbare aangename hebben verenigd.¹⁰ Veel processen en veroordelingen kwamen er niet uit, wel sneuvelde het beeld als zou dit in het calvinistische Nederland niet denkbaar zijn.

Behalve op corruptie en fraude werd ook de aandacht gevestigd op indirecte vormen van oneigenlijke beïnvloeding van bestuurders en ambtenaren. Relatiegeschenken, party's, plezierreizen en vakantiewoningen leidden tot discussies tussen rekkelijken en preciezen, voorstanders van de strikte nullijn (geen geschenk zonder bedoeling) en de minder stringente handhavers (beleefdheid en het onderhouden van de goede relatie).¹¹

Op landelijk niveau trok in 1997 de affaire Bolkestein de aandacht. De inzet was de aanvaardbaarheid van zijn betaalde nevenfunctie, het commissariaat bij een farmaceutisch bedrijf. In een zogenaamde amicebrief ('Beste Els') kwam hij bij de minister van Volksgezondheid op voor een bepaald medicijn. Tot het opgeven van dat commissariaat leidde het niet. Mijn betaalde nevenfunctie is een privé-aangelegenheid, voor mij geldt geen (schijn van) bevooroordeeldheid, zo hield VVD-fractievoorzitter Bolkestein vol.

In dezelfde periode kwam Europa in de schijnwerpers. Salaris, onkostenvergoedingen, nevenfuncties, vriendjespolitiek, fraude, corruptie. De Europese Commissie en het Europees Parlement worstelen nog elke dag met die reputatie.¹² Hetzelfde geldt voor veel buitenlandse overheden. Good governance roept Nederland inmiddels bij het geven van ontwikkelingssteun, een fatsoenlijk bestuur of er komt geen hulp.¹³

De afgelopen jaren kregen enkele nieuwe thema's de aandacht. Schoorvoetend volgde Nederland de internationale wetgeving door ambtelijke omkoping in het Wetboek van Strafrecht ingrijpend te wijzigen. Zo vallen allerlei nieuwe categorieën onder de wet: omkoping achteraf, toekomstige en voormalige ambtenaren, strafbaarstelling van degene die omkoopt, omkoping waarbij de ambtenaar kon weten of vermoeden dat omkoping het oogmerk was, buitenlandse en binnenlandse ambtenaren.¹⁴ Ook de sponsoring van politieke partijen kwam onder vuur te liggen¹⁵, evenals het lobbyen na afloop van de politieke of ambtelijke carrière (post-employment), regelgeving voor klokkenluiders¹⁶ en de onkostenvergoedingen en -declaraties van bestuurders (en het opvragen van bonnen door de media).¹⁷ Op provinciaal niveau leidde de Ceteco-affaire tot het aftreden van bestuurlijke en ambtelijke topfunctionarissen. De provinciale overheid had gemeenschapsgelden op een risicovolle manier belegd en die praktijk leidde tot grote verliezen.¹⁸

Maar de aandacht voor de Affaire Peper spant de kroon. Op maandag 13 maart 2000 trad minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties af, moegestreden door de affaire en om na de publicatie van het rapport van de Rotterdamse Commissie tot Onderzoek van de Rekening de handen vrij te hebben.¹⁹ Dat bleek ook wel nodig toen het rapport Bestuurskosten openbaar werd. Er was slordig, onzorgvuldig en onrechtmatig gedeclareerd, door de burgemeester, op enige afstand gevolgd door nogal wat wethouders.

Het beeld doemt op van een bestuurscultuur waarin het persoonlijke en het functionele door elkaar heen liepen, geen afstand bestond tussen bestuur en zakenwereld en wantrouwen en non-interventie centraal stonden. Concrete voorbeelden uit het accountantsrapport kregen veel media-aandacht: partners en kinderen die meegingen op dienstreis, creditcardafrekeningen zonder verantwoording, privé-uitgaven op kosten van de gemeente. De gemeenteraad van Rotterdam

veroordeelde het gedrag van oud-burgemeester Peper, maar was terughoudend over de andere leden van het college. Het Openbaar Ministerie besloot een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. In december 2000 werd besloten de zaak te seponeren.²⁰

Beleid

Na het aantreden van minister Dales is er een expliciet integriteitsbeleid tot ontwikkeling gebracht (geschenkenregeling, nevenwerkzaamheden van ambtenaren, financiële belangenverstrengeling, draai deurconstructie, herziening van het Wetboek van Strafrecht en klokkenluidersregeling), waarin de rijksoverheid vooral een stimulerende taak heeft. Departementen, provincies, gemeenten, waterschappen en zelfstandige bestuursorganen dienen zoveel mogelijk zelf integriteitsmaatregelen in hun voorschriften en aanwijzingen op te nemen.²¹

Bij de lagere overheden is het beeld divers. Er zijn gemeenten die de integriteitshandhaving serieus nemen en de nodige beleidsinstrumenten hebben ontwikkeld (morele gedragscode, vertrouwenspersoon). Soms gebeurde dat op eigen initiatief, in andere gevallen naar aanleiding van affaires. Weer andere gemeenten blijven passief en wachten kennelijk tot de aandacht voor het integriteitsonderwerp luwt.²²

De affaire Rotterdam: winst en verlies

Ook de 'affaire Rotterdam' heeft invloed op het integriteitsbeleid gehad. Wellicht het meest frappante voorbeeld is het externe onderzoek dat de Rekeningencommissie van de provincie Noord-Holland heeft laten verrichten naar de regelgeving, procedures, declaraties en vergoedingen van de commissaris van de koningin, de overige leden van gedeputeerde staten, de griffier en de leden van de directieraad over 1998 en 1999.²³ Daarnaast worden in provincies en gemeenten rekenkamers ingesteld die de boeken controleren op rechtmatigheid en functionaliteit.

Een winstpunt is dat het Nederlandse openbaar bestuur weer eens met de neus gedrukt is op het belang van integriteit in de zin van verantwoording afleggen over uitgaven en het scheiden van de privé- zaken en de functie. In bestuursorganen bestaan inmiddels afspraken over reizen, de dienstauto en de creditcard. Een mogelijk nadeel is, dat door de ophef over de 'bonnencultuur' de aandacht voor transparantie en controle wat is weggezaakt.²⁴ Ook wordt daardoor gemakkelijk veronachtzaamd dat integriteit veel meer omvat, zoals nevenfuncties, belangenverstrengeling, informatiemisbruik, discriminatie en intimidatie.

Het zou in ieder geval te betreuren zijn als de Rotterdamse affaire het idee deed postvatten dat het voorlopig welletjes is met de aandacht voor integriteit. Ervaringen in bijvoorbeeld Amsterdam leren dat overheden alert moeten blijven op politieke en ambtelijke corruptie, fraude, belangenverstrengeling en verkwisting.²⁵ Als de aandacht voor dit thema verslapt, zou de eindbalans van de affaire voor de integriteit van het openbaar bestuur wel eens negatief kunnen uitvallen.

Het antwoord op integriteitsschendingen

Elke integriteitsschending heeft een eigen historie en een bepaalde context. Door die diversiteit is het lastig algemene richtlijnen op te stellen voor het geval zich een integriteitsschending in het openbaar bestuur voordoet. Toch wagen we een poging en bieden een handreiking in de vorm van een aantal richtlijnen voor het handelen in het geval zich een integriteitsschending in het openbaar bestuur voordoet.

De handreiking is gebaseerd op onze analyse van de wijze waarop onderzoek en besluitvorming in integriteitsschendingen in het verleden zijn verlopen, en dan met

name in de affaire Rotterdam. De volgende vragen komen aan de orde: hoe en wanneer moet het bestuur in actie komen, welk soort onderzoeken moet worden uitgevoerd, wie moet deze onder welke voorwaarden uitvoeren, wie moet over de resultaten ervan een oordeel vellen en wat is het vervolgtraject?

1. Voorkomen is beter dan genezen

Elke politicus, bestuurder en ambtenaar dient te weten dat de overheid tegenwoordig ook wordt beoordeeld op de integriteit van het handelen. Vandaar dat in het beleid het beschermen van integriteit uitdrukkelijk aandacht moet krijgen: regels en voorschriften, controle en handhaving, bestuurscultuur en personeelsbeleid. Dat verkleint de kans op (omvangrijke) integriteitsschendingen.

Een integriteitsbeleid vrijwaart een bestuursorgaan niet van integriteitsschendingen. Maar preventiebeleid geeft wel een basis voor gezaghebbend handelen en het maakt het crisismanagement geloofwaardig.²⁶ Uiteindelijk zal dit beleid ook een belangrijke rol spelen in de beoordeling van affaires die zich desondanks voordoen. Het oordeel over een affaire zal anders luiden, indien het bestuur tevoren heeft geprobeerd de kans erop te verkleinen. Het verantwoordelijke bestuur moet dus kunnen wijzen op het bestaan van regels, procedures, toezicht en controlemechanismen. Indien zich thans een grootscheepse integriteitsschending voordoet, is dan ook de eerste vraag die opkomt: hoe heeft dit desondanks toch nog kunnen gebeuren?

2. De verdenking of beschuldiging dient serieus te zijn

Komt er een verdenking of beschuldiging aan de oppervlakte, dan dient snel te worden gereageerd. Ontkennen heeft geen zin en werkt averechts. Allereerst dient door middel van een voorlopig onderzoek een gerucht of beschuldiging op het waarheidsgehalte ervan te worden beoordeeld. Als het gerucht of de beschuldiging vals blijkt te zijn, dient daartegen te worden opgetreden met het bewijs van het tegendeel.

Organisaties die hebben voorzien in een anonieme melding van integriteitsschendingen, maken zich kwetsbaar. Klikregelingen hebben namelijk het nadeel dat beschuldigingen doorgaans moeilijk op hun juistheid kunnen worden onderzocht. Het blijft dan bij een gerucht. Meldingen dienen bij voorkeur via een vertrouwenspersoon te lopen, opdat geverifieerd kan worden of verdenkingen hout snijden.

Is het duidelijk dat de beschuldiging of verdenking min of meer serieus is, dan is handelen geboden. Het bestuur dient een onafhankelijk onderzoek te starten om duidelijkheid te verkrijgen. De betrokken politicus, bestuurder of ambtenaar doet er verstandig aan - tijdelijk - terug te treden in afwachting van de uitkomsten van het onderzoek. Pas na afloop daarvan staat het de betrokkene vrij publiekelijk op de beschuldiging(en) te reageren. Maar het is goed te bedenken dat het bij integriteitskwesies uiteindelijk niet gaat om iemands eigen normen en waarden, maar om de vraag of het gedrag overeenkomt met de morele normen en waarden die in de samenleving dominant zijn. Wie die normen teveel naar eigen inzichten en gevoelens interpreteert en toepast, maakt zich kwetsbaar.

3. Openheid over wat er zal gebeuren, door wie en in welke volgorde

Twijfel over de integriteit van een bestuurder of ambtenaar brengt het bestuursorgaan in een moeilijk parket. In het openbaar bestuur is het doorgaans moeilijk zo niet onmogelijk de zaak intern af te handelen. Bij bestuurders en politici is het onmogelijk, omdat hun publieke functie eist dat zij in de volksvertegenwoordiging publieke verantwoording afleggen. Het initiatief moet in dit geval bij het bestuursorgaan liggen. Het moet uitleggen om welke kwestie het gaat en welk traject wordt bewandeld om te

achterhalen wat er feitelijk is gebeurd. Ook moet duidelijk worden wie wanneer een oordeel zal vellen.

Hierbij is het zinvol onderscheid te maken tussen het achterhalen van de feiten en het vellen van een oordeel, in morele, politieke en strafrechtelijke zin. In een vroeg stadium moet overleg worden gevoerd met instanties die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor het strafrechtelijke en politieke oordeel. Overleg met het Openbaar Ministerie kan voorkomen dat het feitenonderzoek achteraf manco's vertoont of dat bewijsmateriaal verdwijnt.

Het politieke oordeel is normaliter aan de gemeenteraad, provinciale staten of Tweede Kamer. De verantwoording aan een van deze organen over de procedure die wordt gevolgd en het tijdstip waarop de volksvertegenwoordiging aan zet is, dient niet lang op zich te laten wachten. Onderwijl past de volksvertegenwoordiging terughoudendheid in afwachting van het feitenrelaas.

4. Organiseer een snel en grondig onafhankelijk feitenonderzoek

Affaires beginnen vaak in een waas van verdachtmakingen zonder dat duidelijk is wat er precies is gebeurd en waarom. Het feitenonderzoek is bedoeld om optimale duidelijkheid te scheppen.

De affaire Rotterdam toont hoe omvangrijk dat onderzoek kan zijn. Er werd gekozen voor onderzoek in de breedte: 800 000 uitgaven over de periode 1986 tot en met 30 juni 1999, voor een totaalbedrag van 1,5 miljard gulden, werden onderzocht; 19 400 mutaties werden in detail onderzocht. Het is de vraag in hoeverre er dan nog enige diepgang aan het onderzoek per uitgave kan worden gegeven. Volledigheid kan de vijand zijn van kwaliteit.

De les hieruit is allereerst dat de onderzoeksvraag precies moet worden geformuleerd. Wat moet over wie en over welke periode duidelijk worden? Afbakening is belangrijk. Wie de 'onderste steen' boven wil krijgen moet niet het hele bouwwerk slopen, want dan blijft er een hoop puin over. Daarnaast is het cruciaal wie het feitenonderzoek gaat doen.

Een onafhankelijke onderzoekscommissie kan elke zweem van vriendjespolitiek naar het rijk der fabelen verwijzen. Onafhankelijkheid moet ook inhouden dat de commissie de regie voert en vrij is in het inroepen van de assistentie van niet betrokkenen (van buiten of binnen de organisatie). Van belang is steeds welke deskundigheid gemobiliseerd moet worden, al heeft een interdisciplinair samengestelde onderzoeksgroep (juristen, bestuurskundigen en accountants) de voorkeur.

Ten derde is niet alleen kennis over het feitelijk gedrag onontbeerlijk, maar moeten ook de regels, normen en procedures die golden in de periode waarin het beschuldigde gedrag zich afspeelde, worden achterhaald.

Tot slot moeten de verwachte kosten en baten van het feitenonderzoek worden afgewogen. De integriteit van het openbaar bestuur is van grote waarde, maar het is niet de enige waarde. Ook in onderzoek naar integriteit dient zorgvuldig met gemeenschapsgelden te worden omgesprongen.

5. Een gezaghebbende beoordeling van de feiten moet zijn gegarandeerd

Het verzamelen van feiten is iets anders dan ze beoordelen. Hebben de betrokkenen gehandeld in strijd met morele normen, waarden of spelregels? Eenduidige normen, waarden en spelregels liggen zelden voor het oprapen. In Rotterdam bleek dat ook. De COR-commissie had zich voorgenomen de bestuurskosten te beoordelen met

behulp van normen als rechtmatigheid (op grond van en in overeenstemming met wet- en regelgeving) doelmatigheid (is zo efficiënt mogelijk te werk gegaan) en functionaliteit (zijn de middelen van en voor de functie ingezet).²⁷

Het bleek moeilijk deze begrippen eenduidig te operationaliseren. Bij doelmatigheid gaat het om de vraag of het bereikte doel de gemaakte kosten rechtvaardigt. De commissie kwam daar niet uit en liet het criterium vallen dat uitgaven in de context van het beleid beoordeeld moesten worden ('onbegonnen werk').

Rechtmatigheid bleek wel een hanteerbaar criterium. Voldeed het gedrag aan de geldende regels? Maar uit het onderzoek blijkt, dat de regels voor de administratieve verantwoording niet deugden. Het rapport geeft vervolgens een gelaagde beoordeling van uitgaven die niet volgens de regels waren: slordig, onzorgvuldig, verwijtbaar (niet correct) en ernstig verwijtbaar (niet functioneel te duiden, omdat zij - grotendeels - voor privé-rekening kwamen).

In dit laatste is het criterium 'functionaliteit' te herkennen. Het wordt opgevat als 'was de uitgave privé of voor het bestuurlijk functioneren' bedoeld? Op het criterium functionaliteit spitste de beoordeling zich uiteindelijk toe. Een ernstig verwijt werd gemaakt: 'privé-uitgaven mogen immers niet ten laste van de gemeente komen, terwijl in het kader van de integriteit van het bestuur geen twijfels omtrent de rechtmatigheid van dergelijke uitgaven mogen ontstaan'.²⁸

In haar eindoordeel heeft de commissie nog een element meegewogen: het begrip integriteit. Een precieze omschrijving geeft ze niet, wel enkele begrippen die er verband mee houden: zich zorgvuldig gedragen, hoge moraal, bestuurlijke zuiverheid.²⁹

De casus Rotterdam toont aan dat het creëren van een bruikbaar beoordelingskader moeilijk is. In elk onderzoek naar integriteitsschendingen dient daaraan grote aandacht te worden besteed. Gezaghebbende beoordeling vereist absolute duidelijkheid over het beoordelingskader.

Over de vraag wie er gezaghebbende uitspraken over de beoordeling doet, zijn tenminste twee wegen denkbaar. De eerste legt het accent op het verantwoordelijke politiek-bestuurlijke orgaan. Het spreekt het morele en politieke oordeel uit. De andere weg houdt in dat een moreel oordeel wordt gevraagd aan een of meer onafhankelijke beoordelaars. In de Zuid-Hollandse Ceteco-affaire bijvoorbeeld was dat de Commissie-Van Dijk. De commissie stelde zelf de criteria vast waaraan zij het gedrag van ambtenaren en politici toetste. Dat oordeel werd feitelijk niet betwist, waaruit valt af te leiden dat de commissie haar werk goed heeft gedaan.

Het ligt voor de hand de politiek de (ook morele) gezaghebbende criteria te laten vaststellen; een onafhankelijke commissie dient daaraan het gedrag te toetsen en op grond daarvan een moreel oordeel te vellen; voor het vertegenwoordigend orgaan moet de (politieke) beoordeling worden gereserveerd, waarmee recht wordt gedaan aan het primaat van de politiek.

6. Het organiseren van het politieke oordeel over de feiten

In de politieke beoordeling gaat het om twee zaken. De eerste vraag is of de politiek het onafhankelijke (en ook morele) oordeel volgt: is er sprake van niet-integer gedrag? De conclusie kan dan zijn, dat de betrokkene(n) integer heeft (hebben) gehandeld. In dat geval dient het bestuur vast te stellen op welke wijze rehabilitatie op zijn plaats is. In zo'n geval past ruimhartigheid, omdat de discussie over iemands integriteit de persoon in kwestie grote schade kan berokkenen.

De tweede vraag is welke politieke gevolgen aan het onafhankelijke morele oordeel

moeten worden verbonden. Daarbij gaat het zowel om de onderzochte functionaris(sen) als om de omgevende organisatie, de politieke en ambtelijke leiding. Het is tegenwoordig duidelijk dat politieke en ambtelijke leidinggevendenden een cruciale rol spelen in het handhaven van de integriteit in het openbaar bestuur. De noodzaak van voorbeeldgedrag en het voeren van een integriteitsbeleid staan vast. Ontbreekt dat beleid, dan is de leiding medeverantwoordelijk. Aan die medeverantwoordelijkheid dienen consequenties te worden verbonden. Het politieke orgaan dat zich over het laakbaar gedrag van een ambtenaar of een bestuurder uitspreekt, ontkomt niet aan een beoordeling van politieke en ambtelijke leidinggevendenden.

7. Het uitspreken van een disciplinair en strafrechtelijk oordeel

Het bestuur dient zich te buigen over de vraag of de geconstateerde feiten tot disciplinaire maatregelen moeten leiden. Het ambtenarenreglement biedt een ruim scala aan sancties (ontslag, voorwaardelijk ontslag, schorsing, berisping, salarismaatregel, het intrekken van verlofdagen, overplaatsing). Dergelijke sancties vormen vaak het sluitstuk van de procedure.³⁰ Bij het opleggen van disciplinaire straffen dient vanzelfsprekend weloverwogen en zorgvuldig te werk te worden gegaan. Tegen maatregelen is beroep bij de ambtenarenrechter mogelijk.

Als uit feitenonderzoek blijkt dat er strafbare feiten zijn gepleegd, is overleg met het Openbaar Ministerie over de voortgang van het onderzoek noodzakelijk. Het bestuur kan zelf aangifte doen (en is daartoe op grond van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering verplicht als het kennis van een misdrijf draagt) of het Openbaar Ministerie kan uit zichzelf beslissen een strafrechtelijk onderzoek in te stellen. Voor het OM kan daarbij de overweging een rol spelen of er (reeds) disciplinaire maatregelen zijn genomen.

Ook de voor de omkoping verantwoordelijke burger, organisatie of onderneming is strafbaar. Vaak wordt dat ten onrechte vergeten (177 Sr). Indien een strafbaar feit wordt vermoed, volgt een strafrechtelijk onderzoek, hetgeen kan leiden tot vervolging en veroordeling. Dat gebeurt niet vaak in Nederland, zo blijkt uit onderzoek naar corruptiezaken, hetgeen samenhangt met de moeilijke bewijsbaarheid van corruptie.³¹

8. Consequenties voor politiek en bestuur

Doorgaans worden, nadat zich een affaire heeft geopenbaard, de nodige preventieve integriteitsmaatregelen genomen. De volgende onderwerpen verdienen daarbij de aandacht.

1. betaalde en onbetaalde nevenfuncties voor leden van het college van B&W, de gemeenteraad en het ambtelijke apparaat

- wat is geoorloofd in het kader van de ambtsuitoefening, het lidmaatschap of de functie vervulling, hoe worden nevenfuncties geregistreerd en de (mate van) openbaarheid van de registratie

2. contacten, relaties en (dienst)reizen

- duidelijke regels over de melding van (dienst) reizen, welke personen mogen eveneens de reis meemaken, op welke wijze wordt gereisd, voor welk doel, op wiens kosten en de wijze van declareren (klasse, voorschotten)

3. geschenken

- welke geschenken zijn tot welke waarde, in welke frequentie aanvaardbaar, ook diensten en diners dienen daaronder te vallen, met welk doel vindt het

aanbod plaats en wie is de aanbieder, waar wordt het geschenk of dienst geleverd

4. onkosten en faciliteiten

- duidelijke regels voor het declareren van onkosten en het verlenen van faciliteiten, het registreren van personen die op kosten van het bestuursorgaan faciliteiten genieten en onder welke voorwaarde(n) dat geschiedt, hoe is de verantwoording geregeld

5. informatiemisbruik en lekken

- het formuleren en handhaven van normen van vertrouwelijkheid

6. regeling voor sponsoring van activiteiten van of kortingsregelingen voor

- (personeelsleden van) het bestuursorgaan
- van de politiek(e partijen)

7. interne en externe controle, toezicht en handhaving

- accountantscontrole
- rekenkamer
- periodiek overzicht van het integriteitsbeleid

8. klachten en klokkenluiders

- het benoemen van een vertrouwenspersoon of het instellen van een meldpunt integriteit
- het vaststellen van een procedure voor hen die (vermeende) integriteitsschendingen willen melden (klokkenluiders)

9. gedragscode

- discussie over normen, dilemma's en praktijkgevallen
- het vaststellen van een gedragscode

10. draaiboek voor het reageren op integriteitsschendingen

- onderzoek, opsporing, afwikkeling, communicatie³².

Slot

De geloofwaardigheid van de overheid hangt af van de integriteit van politici, bestuurders en ambtenaren. Integriteitsbeleid is daarom voor alle bestuursorganen van belang. Zicht op de verschillende elementen van integriteitsonderzoek en hun volgorde kan problemen voorkomen. Met dat doel hebben we een onderscheid gemaakt tussen de verschillende fasen in het feitelijke integriteitsonderzoek:

1. Het begin

1. voorkomen is beter dan genezen: preventieve maatregelen

2. de ernst en het waarheidsgehalte van de verdenking of beschuldiging moeten worden beoordeeld en onderzocht

3. openheid over de verdere gang van zaken in het integriteitsonderzoek

II. Het feitenonderzoek

4. snel en grondig onafhankelijk feitenonderzoek laten plaatsvinden

III. De beoordeling van de feiten

5. gezaghebbende en onafhankelijke beoordeling van de feiten

6. politiek oordeel over de feiten

7. disciplinair en/of strafrechtelijk oordeel (sancties)

IV. Het leren van lessen

8. consequenties voor politiek, bestuur en ambtelijke dienst.

Prof. dr L.W.J.C. Huberts en prof.dr J.H.J. van den Heuvel

Leo Huberts is bijzonder hoogleraar politiestudies en veiligheidsvraagstukken aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

Hans van den Heuvel is hoogleraar beleidswetenschap aan de Vrije Universiteit Amsterdam.

NOTEN

1. [Terug](#)

Dit artikel is gebaseerd op L.W.J.C. Huberts en J.H.J. van den Heuvel, Onderzoek naar integriteitsaffaires, in B. Soetenhorst & M. Zonneveld, Afrekenen met Peper, Van Gennep, 2001, p. 170-190.

2. [Terug](#)

Commissie tot Onderzoek van de Rekening gemeente Rotterdam, Rapport onderzoek uitgaven bestuur 1986-1999, Rotterdam, 17 maart 2000. Het rapport van de Rijksrecherche is (uiteraard) niet openbaar gemaakt.

3. [Terug](#)

Zie ook Leo Huberts en Hans van den Heuvel, a.w.

4. [Terug](#)

Henk van Luijk, Integer en verantwoord in beroep en bedrijf, Amsterdam: Boom, 2000. J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk, Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid, Utrecht: Lemma, 1999. J.H.J. van den Heuvel & L.W.J.C. Huberts, Integriteitslat voor bestuurders en ambtenaren steeds hoger gelegd, in Openbaar bestuur, jrg. 9 (1999) 8: 26-28. J.H.J. van den Heuvel & L.W.J.C. Huberts, Liegen en bedriegen in het openbaar bestuur, in Openbaar bestuur, jrg. 9 (1999) 10: 2-8. Zie ook B. Musschenga, Integriteit, in R. Jeurissen en B. Musschenga, Integriteit in bedrijf, organisatie en openbaar bestuur, Assen: Van Gorcum (te verschijnen).

5. [Terug](#)

M. Terpstra, Maakbaarheid en normativiteit. Inleiding tot de filosofie van bestuur en beleid, Nijmegen: Sun, 1997, p. 331.

6. [Terug](#)

C.I. Dales, Om de integriteit van het openbaar bestuur, in L.W.J.C. Huberts, Machtsbederf ter discussie. Bijdragen aan het debat over bestuurlijke integriteit, Amsterdam: VU Uitgeverij, 1994, p. 7-13.

7. [Terug](#)

J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts en S. Verberk, a.v., p. 19-23.

8. [Terug](#)

Onderzoek Deloitte & Touche, Rapport inzake declaraties en vergoedingen provincie Noord-Holland, 18 oktober 2000.

9. [Terug](#)

H. van den Berg, De ritselaars. Beknopte Nederlandse schandaalwijzer, Amsterdam: De Bezige Bij, 1997.

10. [Terug](#)

J. Dohmen, De vriendenrepubliek. Limburgse kringen, Nijmegen: Sun, 1997.

11. [Terug](#)

B.M.W. van der Lugt, Nulgrens relatiegeschenken niet moeilijk na te leven, NRC Handelsblad, 28 augustus 1993.

12. [Terug](#)

L.W.J.C. Huberts, F.E.M. Berndsen & P.E. Heerma, Integriteit van het Europe Parlement: hoe adequaat zijn de regels?, Amsterdam: PSPA Publications, 1999.

13. [Terug](#)

A. Doig, & Stephen Riley, Corruption and anti-corruption strategies: Issues and case studies from developing countries. In: UNDP (United Nations Development Programme), Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries, New York: UNDP, 1998, p. 45-62. D. Kaufmann, Revisiting anti-corruption strategies: Tilt

towards incentive-driven approaches. In: UNDP (United Nations Development Programme), Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries, New York: UNDP, 1998, p. 63-82. D. Kaufmann, Aart Kraay & Pablo Zaido-Lobatón, Governance Matters. From Measurement to Action, Washington: IMF, June 2000, p. 10-13. International Bank for Reconstruction and Development, Governance: the World Bank's Experience, Washington: The World Bank, 1994.

14. [Terug](#)

Kamerstukken II 1997/98, 26 002. Kamerstukken II 1998/99, 26 469. D.R. Doorenbosch, Ambtelijke corruptie, Delikt & Delinkwent, jrg. 28 (1998) 4: 344-364. J.L.M. Boek, Strafbaarheid van ambtelijke corruptie, NJB, 10 juli 1998, nr 27: 1179-1184. J.H.J. van den Heuvel en L.W.J.C. Huberts, Integriteitslat voor bestuurders en ambtenaren steeds hoger gelegd, in Openbaar bestuur, jrg. 9 (1999) 8: 26-28. E. Sikkema, Over ambtelijke omkoping. Het wetsvoorstel herziening corruptiewetgeving, in Delikt & Delinkwent, jrg. 30 (2000) 9: 891-911.

15. [Terug](#)

J.H.J. van den Heuvel & L.W.J.C. Huberts, Sponsoring partijen zet de weg open naar het kwaad, in NRC Handelsblad, 14 februari 2000. Ph. Brood, Verbod op partij sponsoring is in strijd met de Grondwet, NRC Handelsblad, 8 februari 2000. M. van Rij, Financiering partijen vereist controle, in de Volkskrant, 9 oktober 2000. M. van Hulten, Financiering van partijen vraagt om corruptie, in NRC Handelsblad, 18 november 1997.

16. [Terug](#)

P. van Buitenen, Strijd voor Europa. Fraude in de Europese Commissie, z.p. : Ten Have & Van Halewyck, 1999.

17. [Terug](#)

L.J.A. Damen, Openbaarheid van bestuur in discussie; hoe verder na de Peper-bonnetjes en de voetbalvandalen?, in NJB, 37, 20 oktober 2000, p. 1813-1822. L.J.A. Damen, De Peper-bonnetjes, in De Gemeentestem, jrg. 150 (2000) 7126: 445-450. L.W.J.C. Huberts en J.H.J. van den Heuvel, De bonnen en de moraal, in de Volkskrant, 28 februari 2000.

18. [Terug](#)

Commissie-Van Dijk, Een doorboorde buidel. Het leningenbeleid van de provincie Zuid-Holland, 's Gravenhage: provincie Zuid-Holland, 30 september 1999. A. de Jong, De Ceteco-affaire van Zuid-Holland. Een ooggetuigenverslag, in Socialisme & Democratie, jrg. 57 (2000) 4: 181-192.

19. [Terug](#)

Brief minister Peper, 13 maart 2000, Kamerstukken II 27 040, nr 1.

20. [Terug](#)

Persbericht Openbaar Ministerie, Arrondissementsparket Breda, 13 december 2000.

21. [Terug](#)

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Integriteit van het openbaar bestuur, 's Gravenhage, 21 september 1999.

22. [Terug](#)

E. Niemeijer, W. Huisman & W.M.E.H. Beijer, Gemeentelijk integriteitsbeleid: een blik op de praktijk, Amsterdam: Vrije Universiteit 1996.

23. [Terug](#)

Deloitte & Touche Forensic Accountants, Provincie Noord-Holland. Rapport inzake declaraties en vergoedingen, 18 oktober 2000.

24. [Terug](#)

Mediaforum, 2000, nr 6, Jurisprudentie nr 40, Uitspraak in hoger beroep van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tegen de uitspraak inzake D. Berts, p. 215-217.

25. [Terug](#)

F. Heddema, Berichten uit de gedempte beerput, in Binnenlands Bestuur, nr 8, 23 februari 2001, p. 28-29.

26. [Terug](#)

L.C. Verstegen, Reageren op ontdekking: crisismanagement, in L.W.J.C. Huberts, Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland, Arnhem: Gouda Quint, 1992, p. 143-164. U. Rosenthal e.a., Crisis. Oorzaken, gevolgen, kansen, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998.

27. [Terug](#)

Commissie tot Onderzoek van de Rekening, Rapport onderzoek uitgaven bestuur 1986-1999, Rotterdam, 17 maart 2000, p. 19-22.

28. [Terug](#)

Idem, p. 41.

29. [Terug](#)

Idem, p. 24.

30. [Terug](#)

J.H.J. van den Heuvel, L.W.J.C. Huberts & S. Verberk, Integriteit in drievoud. Een onderzoek naar gemeentelijk integriteitsbeleid, Utrecht: Lemma, 1999. M. van der Steeg, M.E.D. Lamboo & A. Nieuwendijk, Als zich een integriteitsschending voordoet ... De afhandeling van integriteitsschendingen door Nederlandse politiekorpsen, in het Tijdschrift voor de Politie, jrg. 62 (2000) 9: 23-30.

31. [Terug](#)

B.J.S. Hoetjes, De kreukbare overheid. Essays over integriteit in Nederland, Lemma: Utrecht, 2000.

32. [Terug](#)

Crisis Onderzoek Team, Crises in het nieuws. Samenspel en tegenspel tussen overheid en media, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1997.

[links](#) [Affaire Peper](#), Recht.nl

[Corruption & Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries](#), United Nations Development Programme [Kamerstuk 2000-2001, 26002, nr. 5, Tweede Kamer](#), Voorstel van wet van Van Oven en Van Heemst wijz. bepalingen over ambtsmisdriven in Wetboek v. Strafrecht/Strafvordering; Brief met intrekking initiatief-wetsvoorstel, Overheid.nl [Kamerstuk 1999-2000, 26469, nr. 12, Tweede Kamer](#), Herziening strafbepalingen mbt ambtsmisdriven Sr, art. 51a Uitleveringswet en 67(a) Sv (herziening corruptie-wetgeving); Amendement om mogelijkheid dat aan politieke ambtsdragers de bijkomende straf ontzetting kiesrecht wordt opgelegd, ongedaan te maken, Overheid.nl [Openbaarheid van bestuur in discussie, Hoe verder na de Peper-bonnetjes en de voetbalvandalen?](#), Prof. mr L.J.A. Damen, NJB, Aflevering 37 van 20 oktober 2000



